



**FACULDADE DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – FATECS**

**CURSO: ADMINISTRAÇÃO**

**ÁREA: Estratégia Empresarial**

**AILON DE ARAÚJO MIRANDA**

**20950924**

**Estudo de Caso sobre a Influência da Agência Nacional de Transporte  
Terrestre na Inovação de Empresas Reguladas**

**Brasília**

**2013**

AILON DE ARAÚJO MIRANDA

**ESTUDO DE CASO SOBRE A INFLUÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE  
TRANSPORTE TERRESTRE NA INOVAÇÃO DE EMPRESAS REGULADAS**

Trabalho de Curso (TC) apresentado  
como um dos requisitos para a conclusão  
do curso de Administração do UniCEUB  
- Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Cordeiro

Brasília

2013

AILON DE ARAÚJO MIRANDA

**Estudo de Caso sobre a Influência da Agência Nacional de Transporte  
Terrestre na Inovação de Empresas Reguladas**

Trabalho de Curso (TC) apresentado  
como um dos requisitos para a conclusão  
do curso de Administração do UniCEUB  
- Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Cordeiro

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 20\_\_.

Banca examinadora

---

Prof. (a):

Orientador(a)

---

Prof. (a):

Orientador(a)

---

Prof. (a):

Orientador(a)

Brasília

2013

## **RESUMO**

Esta pesquisa investiga como a atuação de uma Agência Reguladora afeta a inovação das empresas reguladas através de um estudo de caso exploratório da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Dentre os papéis de uma agência reguladora está o estímulo à inovação, e por ser uma instituição que atua em âmbito nacional, possui papel importante para o desenvolvimento do setor de transportes no Brasil. Nesta investigação, a coleta de dados foi realizada através da observação participante e da aplicação de entrevistas com servidores da agência. O estudo proporcionou respostas sobre a influência da ANTT em inovações já em curso e sobre perspectivas de projetos de inovação futuros que envolvem essa mesma agência, mostrando detalhes da atuação de fiscalização e de regulação da ANTT.

**Palavras-chave:** Agência reguladora; inovação; empresas reguladas

## 1 INTRODUÇÃO

Considerando um cenário onde as empresas se esforçam para conseguir atenção pública, a inovação talvez seja a melhor maneira de atingir essa atenção. O cenário de transportes terrestres no Brasil, que será explorado neste trabalho, vem recebendo reclamações, seja da qualidade dos serviços ou dos produtos ofertados. Nesse contexto, há um órgão regulador que atua fiscalizando e juntando esforços de profissionais para tentar manter a ordem. Este órgão é a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Ao fiscalizar e regular o mercado de transportes terrestres no Brasil, a ANTT precisa estimular as empresas a adotarem boas práticas para que a sociedade fique satisfeita. Ao estimular essas boas práticas, entende-se que a inovação seja um pilar importante para o desenvolvimento do setor econômico. Moreira e Queiroz (2007), afirma que as organizações passam por “ondas de inovação”. Os estímulos governamentais como, por exemplo, os estímulos das Agências Reguladoras para com as empresas reguladas são considerados elementos importantes dentro de ondas de inovação.

Inovação então se torna a palavra chave. Segundo Kelley (2001), a inovação vem a partir da observação do que é necessário para os consumidores. Assim, com o descobrimento do que é naturalmente importante para as pessoas, é possível criar ideias inovadoras, e isso indiretamente torna-se um dos papéis da Agência Reguladora.

A ANTT faz parte então de um sistema nacional de inovação, que segundo Stal (2007), é toda relação entre entes públicos e privados que visam o desenvolvimento do país.

Há poucos trabalhos que mostram o papel de uma agência reguladora e assim, é importante conhecê-lo, pois as agências estão presente na vida da sociedade e foram criadas justamente para respondê-la. Suas funções prezam o benefício e a satisfação da sociedade.

Nesse contexto, esta pesquisa procura responder ao seguinte problema: **Como a ANTT influencia a inovação das empresas reguladas?** Para isso o objetivo geral definido foi: observar como a ANTT, no uso de suas atribuições, influencia a inovação das empresas reguladas no Brasil. Para atingir o objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram definidos: (1) apresentar teorias sobre

agências reguladoras, inovação e sistemas de inovação; (2) pesquisar resoluções da ANTT que promovem mudança (inovação) no mercado; (3) explorar outras formas de incentivo à inovação da ANTT; (4) apresentar estudos realizados pela ANTT que irão promover inovação no mercado.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Agência Reguladora**

O Brasil passou por uma Reforma Administrativa em 1990 que alterou algumas relações do Estado com a sociedade. Uma nova forma de agir foi sendo implementada, e um dos objetivos foi a criação de Agências Reguladoras que, com o poder atribuído a elas, fiscalizam e regularizam setores da economia no Brasil. A prestação direta de alguns serviços públicos foram repassados à iniciativa privada. Os idealizadores da Reforma Administrativa reservaram ao Estado não mais a prestação exclusiva dos serviços, mas principalmente a regulação destes. O Estado reservou-se às atividades de poder de polícia, de regulação econômica e de outras atividades essenciais. Com o afastamento do Estado da prestação direta de atividades de interesse público e o surgimento de empresas que prestam esses serviços, surge paralelamente a necessidade de aprimorar a regulação dessas empresas (SILVA, 2002).

“Após a Reforma do Estado Brasileiro e das privatizações das empresas estatais, assume especial relevo a regulação da atividade das empresas privadas, concessionárias de serviços público” (SILVA, 2002 p. 85).

Segundo Moreno Molina (1995) citado por Silva (2002, p. 84), “a regulação consiste na determinação do regime jurídico de uma atividade econômica, vale dizer, a disciplina de determinada indústria ou setor mediante a produção normativa”.

Para SILVA (2002, p. 85). “A regulação econômica é específica e implica substituir as decisões da empresa ou do mercado pelas decisões dos órgãos reguladores”.

A regulação não pode ser feita visando favorecer o interesse de mercados, pois o Estado possui objetivos que precisam ser alcançados e precisa utilizar sua força de intervenção para obter sucesso. Dentre os objetivos há a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa com vistas a assegurar a existência digna.

Através da regulação, o Estado também busca atender aos princípios da soberania nacional, função social e propriedade privada, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, pleno emprego, livre concorrência, tratamento favorecido ao pequeno empresário e redução das desigualdades sociais e regionais (SILVA, 2002).

Silva (2002) também ressalta que nem toda produção normativa dirigida aos agentes econômicos pode ser considerada uma atividade regulatória, pois as normas do Direito Penal Econômico, espionagem industrial e lavagem de dinheiro não são resultado da atividade regulatória.

As Agências Reguladoras precisam assegurar a prestação de serviços adequados, de qualidade, ou seja, não se limitando a normas negatórias, devendo ser prescritivas, identificando especificamente o que a empresa regulada pode e deve fazer. É, portanto, a forma do Estado intervir na atividade econômica, filtrando as ações das empresas privadas, estimulando ou restringindo-as, proibindo ou sancionando-as (SILVA, 2002).

A atividade econômica não precisa apenas ser regulada, é necessário que existam mecanismos regulatórios que garantam a adequada prestação de serviços públicos. Por exemplo, a atividade regulatória dos respectivos setores da economia é visível na lei instituidora da ANTT. Esta confere competência para definir aproveitamento ótimo e fixar critérios para cálculo do preço de tarifas. Assim, percebe-se a nítida intervenção estatal regulatória a partir das prescrições de normas, processos técnicos, e padrões mínimos que os agentes econômicos, que desejem atuar no respectivo setor econômico regulado, devem obedecer (SILVA, 2002).

Di Pietro (1999), citado por Fernandes (2003), considera que o fenômeno de “agencificação” é novo, e que não ocorre só no Brasil. Nesse contexto as agências reguladoras foram introduzidas para assumir um papel que era desempenhado pela Administração Pública direta na qualidade do poder concedente.

Já Mello (2001) citado por Fernandes (2003), teoriza de forma diferente, afirmando que as autarquias com funções reguladoras não são nenhuma novidade e que apenas o termo “agência reguladora” é novo no Brasil. Mendes (2000) citado por Fernandes (2003, p. 182), também afirma que agência reguladora não significa um novo tipo de organização administrativa, ou seja, concorda também que as

autarquias com funções reguladoras não são novidade e explica que na Constituição Federal o termo 'ente regulador' é comentado em dois artigos e que a verdadeira forma jurídica que ela assume é de uma autarquia e, esta sim, é a terminologia que pode ser considerada revolucionária para a Administração Pública Brasileira.

Alguns fatores contribuem para a compreensão da novidade da ambientação das agências no direito brasileiro. E essas estruturas administrativas seriam as mais aptas para acompanhar a velocidade do desenvolvimento de transformação tecnológica do mercado. Nesse sentido, a política pública precisa acompanhar a evolução dos setores econômicos e de subsistemas jurídicos, ajudando-os a produzir bem-estar social. Com a implementação das Agências Reguladoras, o Estado de certa forma distancia-se da sociedade mas este isolamento não o imuniza dos resultados sociais. Com o serviço que as Agências Reguladoras realizam para com os entes regulados, cria-se um conhecimento de setores e de subsistemas jurídicos que são voltados à eficiência dos setores da economia nacional (ARANHA, 2003).

O chamado "Estado Regulador", que surge em 1990 no Brasil, vem a partir de duas posturas clássicas: do Estado Mínimo (liberal) e do Estado Provedor (intervencionista). A fusão dessas posturas parecem abrir espaço para o ideal contemporâneo que se caracteriza pelo menor intervencionismo direto e maior intervencionismo indireto ou seja, regulação operacional descentralizada e regulação normativa centralizada. Percebe-se então que as agências passam a ser encaradas como estruturas administrativas capazes de responder às exigências de transformação da política pública regulatória brasileira. (ARANHA, 2003)

O modelo regulatório brasileiro tem origem na regulação setorial implantada em outros países "inovadores", como por exemplo o Reino Unido e os Estados Unidos. A atividade regulatória passou por duas fases evolutivas no Brasil. A primeira fase (regulação econômica) tinha como objetivo principal garantir o acesso de todos ao mercado assegurando a liberdade de concorrência e o controle de preços. Na segunda fase (regulação social), os valores do Estado do Bem-Estar foram assegurados com a intervenção da atividade econômica. As agências reguladoras atualmente em funcionamento no Brasil são: ANATEL, ANEEL, ANP, ANVISA, ANS, ANA, ANTT, ANTAQ, ANCINE e ANAC. (ARANHA, 2003)



## 2.2 Inovação

Zaltman, Duncan e Holbek (1973), citados por Moreira e Queiroz (2007), afirmam que o termo inovação é utilizado em três contextos diferentes: sinônimo de invenção, adoção de mudança e ideia vista como nova. O primeiro contexto refere-se a um processo criativo onde dois ou mais conceitos ou entidades se juntam para produzir de alguma forma uma configuração não conhecida. Essa ideia, que parte do princípio que há uma demanda para um item e que este é utilizado para suprir uma necessidade é, talvez, o mais amplo uso do termo 'inovação'. O segundo contexto, adoção de mudança, refere-se à ideia de que o termo 'inovação' é usado para descrever um processo de adoção do que já existe conduzido por uma organização, ou seja, ao contrário do primeiro contexto onde se afirma que a organização ou indivíduo inovam sem adotar, este segundo afirma que há inovação sem invenção. O terceiro contexto refere-se a ideia de que inovação é a ideia, prática ou material percebido pelas pessoas como novo independentemente se é adotado ou não. O foco está na descrição da novidade enquanto a invenção e a adoção envolvem processos.

Moreira e Queiroz (2007), afirmam que é muito comum as organizações usarem como medida de inovação a despesa com o setor de Pesquisa e Desenvolvimento ou o gasto com profissionais engajados nesta área o que é um erro pois isto não quantifica ou qualifica o que é inovação dentro de uma organização. Ainda de acordo com os Autores, a inovação é desenvolvida para acompanhar uma mudança social ou estimular essa mudança.

Knight (1967), citado por Moreira e Queiroz (2007), afirma que existem quatro tipos de inovação, que são inter-relacionadas de maneira que uma inovação tem impacto em uma ou mais categorias. Os quatro tipos são:

- Inovações no produto ou no serviço: são os novos produtos ou serviços que a organização produz, vende ou fornece.
- Inovações no processo de produção: representam o avanço tecnológico da empresa, são as novas maneiras que a organização utiliza no processo produtivo: tarefas da organização, sistema de informação, produção física ou operações de serviços.
- Inovações na estrutura organizacional: referem-se a mudanças nas relações de autoridade, alocações de servidores, sistemas de

remuneração e comunicação, aspectos da relação das pessoas na organização. As inovações no processo de produção tendem a produzir inovações na estrutura organizacional.

- Inovações nas pessoas: utilizando métodos educacionais e treinamento, a organização consegue mudar comportamentos ou crenças das pessoas.

Damanpour (1991), citado por Moreira e Queiroz (2007), afirma que para compreender o comportamento de adoção da inovação é necessário entender as tipologias das inovações, as quais classifica específicas:

- Inovação administrativa e inovação técnica ou tecnológica: a inovação técnica ou tecnológica diz respeito a produtos, serviços e tecnologia do processo de produção e relacionam-se às atividades operacionais. A inovação administrativa envolve a estrutura organizacional e processos administrativos e relacionam-se diretamente à gerência da organização e indiretamente às atividades operacionais.
- Inovação no produto e inovação no processo: a primeira diz respeito à novos produtos ou serviços que atendam a necessidades dos clientes. A segunda refere-se a novos elementos nas operações de produção ou serviços. Elementos que auxiliarão na produção de modo que haja benefício. Para perceber a diferença entre essas inovações, o autor explica que os atores ou influências envolvidas na inovação tendem a ser diferentes nos casos, principalmente no que diz respeito à adoção e implementação. A difusão de tecnologias do produto pode ser pensada como estratégia de marketing para fazer com que os consumidores adotem a produto. Já as tecnologias de processo focam uma mudança no sistema e exige uma implementação.
- Inovação radical e inovação incremental: percebe-se uma inovação radical quando uma maneira de agir na organização é claramente deixada para trás e uma nova prática é adotada em razão das modificações das atividades. Quando há uma introdução de algo novo na organização que força o desenvolvimento de rotinas diferentes e novas, ocasionando consequentemente modificações nas crenças e valores das pessoas na organização. As inovações incrementais, ao

contrário da inovação radical, implicam em pequenas modificações rotineiras na organização, ou seja, é uma inovação que pode ser implementada com adaptações menores e ajustam-se às crenças e valores das pessoas na organização.

Inovação tem uma relevante relação com tecnologia. Tecnologias são ferramentas ou sistemas pelos quais transforma-se o ambiente (TORNATZKY; FLEISCHER, 1990 apud MOREIRA; QUEIROZ, 2007).

Viotti (2005), citado por Moreira e Queiroz (2007), afirma que as diferenças na qualidade de vida de pessoas, no sucesso das empresas e até no nível de desenvolvimento de uma nação têm uma dependência sob como essas produzem, absorvem e usam conhecimentos tecnológicos e inovações.

Um dos grandes desafios das organizações é identificar fontes de inovação. Andreassi (2006), citado por Moreira e Queiroz (2007), comenta que existem quatro grupos de fontes de inovação:

- Fontes internas à empresa: fontes que partem de dentro da empresa, de setores como por exemplo de pesquisa e desenvolvimento e engenharia e marketing.
- Fontes relacionadas aos mercados de insumos e produtos em que a empresa opera: estas fontes são os fornecedores, clientes e concorrentes da organização. A aquisição de equipamentos ou engenharia reversa dos produtos concorrentes também entram nestas fontes.
- Fontes de domínio público: os artigos publicados em feiras, exposições, congressos científicos, etc.
- Fontes variadas: são as fontes que trocam informações com as organizações como, por exemplo, universidades, institutos de pesquisa, centros de capacitação e empresas de consultoria, de licenciamento de patentes e de aquisição de know-how.

Pearson (2011, p. 68) afirma que “a criatividade está para o indivíduo assim como a inovação está para a organização” ou seja, assim como os indivíduos precisam de criatividade para se desenvolverem, a organização utiliza a inovação para manter um nível alto de competitividade no mercado.

## 2.3 Sistemas de inovação

Lastres, Cassiolato e Arroio (2005), afirmam que o processo de inovação é dependente de capacidades endógenas e conhecimento tácito. Assim, a capacidade inovativa de um país está ligada diretamente com as relações entre seus atores econômicos, políticos e sociais, refletindo condições culturais e institucionais. A cultura local apresenta relevada importância nos processos de mudanças em razão da natureza tácita do conhecimento. Os sentimentos de identidade e objetivos comuns estimulam a interação e cooperação em uma cultura local de valores específicos. É necessário levar em consideração as capacidades sociais para a inovação para poder compreender as características específicas do ambiente cultural e institucional no qual a inovação ocorre.

Johnson e Lundvall (2001) apud Stal (2007), consideram que o capital social, que é o conjunto de instituições geralmente informais (hábitos e normas sociais), é o que desenvolve a criatividade humana e a capacidade inovativa, e este capital é construído historicamente e culturalmente em cada sociedade. É nesse tipo de teorização que surge a importância do termo “sistema de inovação”.

Nelson (1993), citado por Stal (2007), afirma que um sistema nacional de inovação como uma rede de instituições, públicas e privadas, que interagem promovendo a evolução da nação. Dentro dos sistemas nacionais de inovação (SNIs) há universidades, escolas, empresas, associações, agências reguladoras e que todas estas instituições somam esforços para gerar, importar, modificar, adaptar e difundir inovações.

Sbragia e Stal (2004) apud Stal (2007), discorrem sobre um modelo conhecido como “Triângulo de Sabato”. Foi criado para representar esquematicamente os SNIs e nos vértices do triângulo, encontram-se o governo, as instituições de ensino e pesquisa e o sistema produtivo. O modelo pressupunha que quando as interações bilaterais entre dois vértices aumentavam, as transformações e inovações também.

Leydesdorff e Etzkowitz (1998) apud Stal (2007), descreveram a metáfora da “Hélice Tripla”. É um modelo de inovação em espiral que considera as múltiplas relações recíprocas nos diferentes estágios do processo de criação e disseminação do conhecimento. As hélices são representadas por universidades, indústrias e governo e cada uma das hélices são esferas institucionais independentes que

cooperam entre si transmitindo conhecimento entre elas. Este modelo ainda afirma que uma instituição de uma hélice chega a desempenhar funções de outra instituição de outra hélice, sendo assim uma evolução do Triângulo de Sábato. As empresas se localizam no centro de uma rede de interações, e determinam a velocidade e direção dos processos de inovações ou mudanças tecnológicas e operando, assim, como agentes de desenvolvimento local ou regional.

É de suma importância que se garanta um fluxo permanente de transferência do conhecimento entre os agentes do SNI, pois é exatamente as diferenças de acumulação de tecnologia que representam a lacuna entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nos países em desenvolvimento, o que mais ocorre é o uso e aprimoramento de tecnologias existentes nos países desenvolvidos, ou seja, o foco do país desenvolvido é desenvolver tecnologias que são adquiridas e aprimoradas ou não pelos países em desenvolvimento (STAL, 2007).

Os sistemas de inovação podem apresentar diferenças em razão da sua região ou localidade. Com o estudo dos SNIs, originou-se os sistemas regionais de inovação (SRIs). A chance de desenvolver políticas de competitividade e inovação para atender as demandas do local ou região é maior quando a abrangência geográfica e política é menor. Cooke e Morgan (1998) apud Eva Stal (2007), definem um SRI como um conjunto de organizações constituídas por: universidades, laboratórios de pesquisa, agências de transferência de tecnologia, organizações regionais de governança pública e privada, organizações de treinamento vocacional, bancos, empreendimentos de capital de risco, pequenas e grandes empresas. Todas estas instituições cooperam entre si para promover a inovação e demonstram um vínculo por meio de programas em comum.

Tendo por base o SNI e o SRI, alguns estudiosos perceberam um terceiro tipo de sistema de inovação: o sistema local de inovação (SLI). Um SLI ou cluster ou arranjo produtivo local (APL) é um aglomerado geográfico de empresas inter-relacionadas e instituições de apoio que são vinculadas por elementos em comum e complementares. Os SLIs são formados por um grande número de empresas de porte variado e as pequenas empresas não são integradas verticalmente mas cooperam entre si, fabricando produtos similares, além dos fornecedores e prestadores de serviço (PORTER, 1999 apud STAL, 2007). O Sebrae define um APL como aglomerações de empresas em um mesmo território que mantém vínculo de

articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e também com o governo e instituições de crédito, ensino e pesquisa. Para o BNDES, são concentrações geográficas de empresas que se relacionam em um setor particular (STAL 2007).

Mytelka e Farinelli (2002), citado por Lastres, Cassiolato e Arroio (2005), afirmam que a abordagem de sistemas de informação rompe com alguns conceitos de inovação, que deixa de ser entendida apenas como processo de mudança realizada por grandes empresas. Percebe-se que esse fenômeno compreende mais do que a pesquisa e desenvolvimento e realça atividades realizadas por pequenas e médias empresas. Inovação e desenvolvimento não se limitam apenas a setores de tecnologia de ponta, alcançando também as indústrias tradicionais e transformando-as radicalmente. Este entendimento de inovação, que vai além de pesquisa e desenvolvimento, sublinha a importância de alguns fatores: a melhora contínua em design de produtos e qualidade, mudanças na rotina da organização e gerenciamento, criatividade no marketing e mudanças nos processos produtivos que reduzam custos, aumentando eficiência e assegurando sustentabilidade ambiental.

Nesse contexto, se torna importante a noção de Sistemas Nacionais de Inovação, que se baseia nos argumentos de que a mudança tecnológica determina e é determinada pela estrutura institucional num processo interativo e que a análise dos diferentes sistemas é necessária para entender a razão da diferença na velocidade de desenvolvimento nos países. As inovações não são facilmente transferidas de um país para o outro, pois as diferenças entre os sistemas das diferentes nações são resultado da quantidade e qualidade das inovações incorporadas por cada sistema e pela forma de difusão das inovações entre empresas, setores e economia. (LASTRES, 1996)

“A abordagem de sistemas nacionais de inovação reforça a tese de que a geração de conhecimentos e tecnologias é localizada e está restrita às fronteiras nacionais e regionais, o que se contrapõe à ideia de um suposto tecnoglobalismo” (LASTRES; CASSIOLATO; ARROIO, 2005, p. 32).

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Tipo de Pesquisa**

Esta pesquisa é um estudo de caso exploratório, que baseando-se em dados qualitativos, estudou um fenômeno importante para a economia brasileira. O foco não é a quantidade de informações mas sim a qualidade destas, o que justifica a pequena quantidade de pessoas entrevistadas, focando assim no desenvolvimento das visões apresentadas por elas. As entrevistas foram realizadas com cinco servidores públicos lotados na ANTT.

Segundo Yin (2001, p. 32):

Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Os estudos de caso são úteis para revelar informações sobre um fenômeno que é pouco conhecido, assim esclarecendo dúvidas e mostrando funcionalidades acerca do que foi pesquisado. Podem também fornecer explicações sobre fatos e fenômenos adotando um enfoque sistêmico. Segundo Gil (2009), os estudos de caso são utilizados com propósitos exploratórios, ou seja, o pesquisador amplia conhecimentos acerca de situações pouco conhecidas. Ainda segundo o Autor, algumas características do estudo de caso são: explorar situações da vida real, preservar o caráter unitário do objeto estudado, descrever a situação do contexto, formulação de hipóteses ou desenvolvimento de teorias e explicar variáveis do fenômeno estudado nas situações que não possibilitam experimentos (GIL, 2002). Nesse contexto, o estudo de caso tornou-se uma das principais modalidades de pesquisa qualitativa (Ventura, 2007).

#### **3.2 Coleta de dados**

Segundo Gil (2002), os dados de um estudo de caso podem ser coletados mediante entrevista qualitativa ou de profundidade.

O tipo de entrevista que foi utilizado neste trabalho foi a entrevista semi estruturada ou não-estruturada. Segundo Lakatos (2001), a entrevista não-estruturada dá liberdade ao entrevistador desenvolver cada situação na direção que

considerar mais adequada o que possibilita explorar de forma mais ampla uma questão. Este tipo de procedimento concede ao entrevistado uma liberdade, onde este pode expressar opinião e sentimento, sendo a função do entrevistador a de incentivar o entrevistado a comentar e apresentar suas visões sobre determinado assunto.

Segundo Bauer e Gaskell (2002), o objetivo da entrevista qualitativa é compreender os mundos da vida dos. As entrevistas conduzidas neste trabalho foram, segundo a classificação de Bauer e Gaskell (2002), individuais e de profundidade, as quais geralmente se constituem em uma conversação que dura entre uma hora e uma hora e meia.

Foram entrevistadas cinco pessoas que trabalham na Agência, de cargos de nível superior e médio a fim de se obter diferentes visões e opiniões sobre a relação da agência com a inovação: o gerente de inteligência, especialistas e técnicos em regulação de transportes terrestres. O setor onde os entrevistados atualmente trabalham é a Gerência de Inteligência (GEINT). Os entrevistados foram selecionados por conveniência, tendo em vista a possibilidade da realização das entrevistas em horário agendado.

### **3.3. Análise dos dados**

O método de análise foi o por comparações constantes. Foi desenvolvido por Glaser e Strauss (1967) para desenvolver a *grounded theory* (teoria fundamentada nos dados). Nesse método, ao se reunir as diversas informações obtidas em entrevistas, são realizadas comparações, codificando e extraindo regularidades. O propósito do pesquisador não é testar uma teoria, mas sim entender as razões que levam aos atores a agirem de determinada forma e que levam a certa situação. A teoria apresentada, que emerge dos dados, revela então comportamentos específicos em determinadas situações, sendo assim uma reconstrução da experiência. Nesse procedimento, nem sempre uma teoria é emergida mas a comparação constante dos dados obtidos é realizada como procedimento de análise. (GIL, 2009)

A codificação dos dados foi feita indutivamente e consiste em codificação aberta, que identifica conceitos a partir das visões comentadas nas entrevistas, ou seja, ideias centrais contidas nos dados. No caso, estes conceitos são os rótulos,



tópicos dados às situações que se manifestam nos dados e definidos por Strauss e Corbin (2008) como blocos de construção da teoria. Esta forma de análise possibilita o agrupamento de ideias similares. (GIL, 2009)

## **4. RESULTADOS**

### **4.1 O Papel da ANTT**

A ANTT tem a missão de assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre e exploração rodoviária e ferroviária outorgada. Partindo dessa missão, alguns papéis da ANTT foram comentados nas entrevistas realizadas: regular o mercado de serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros e cargas por meio terrestres e atuar como mediadora para resolver conflitos e interesses do governo, das empresas e dos usuários. Como o mercado, na economia brasileira capitalista, visa o lucro, é necessário uma Agência Reguladora para equilibrar os desníveis existentes entre qualidade da prestação de serviços e expectativas de usuários, sendo que o transporte é uma necessidade básica da população. A ANTT precisa manter um equilíbrio entre o ente regulado, o governo e os usuários dos serviços.

### **4.2 Inovações mais citadas**

Nas entrevistas foram citadas algumas inovações que foram julgadas, de certa forma, mais visíveis no cenário brasileiro. Estas inovações são propostas por resoluções da ANTT:

- Resolução 3658/2011: regulamenta o pagamento do valor do frete referente à prestação dos serviços de transporte rodoviário de cargas. Estabelecida para promover segurança no pagamento ao Transportador Autônomo de Cargas (TAC) que é o ator mais frágil na relação entre contratante e contratado. A maior inovação é na alteração da forma de pagamento, que deverá ser efetuado por meio de crédito em conta bancária ou por outro meio de pagamento regulamentado pela ANTT.
- Resolução 2885/2008: estabelece normas para o Vale-Pedágio obrigatório e institui os procedimentos de habilitação de empresas fornecedoras em âmbito nacional. Esta resolução estipula que o contratante do serviço precisa pagar todos os pedágios do trajeto de forma adiantada, promovendo assim mais conforto ao contratado que é a parte mais frágil da relação. Dentre as inovações desta resolução estão: obrigação de manter registro das praças de pedágio; manter por 5 anos os

valores de tarifas de pedágio; emitir relatório das operações, disponibilizar comprovante, etc.

- Resolução 3056/2009: esta resolução dispõe sobre o Transporte Rodoviário de Cargas (TRC), realizado em vias públicas, no território nacional, por conta de terceiros e mediante remuneração. São definidas todas as regras para todos os TRCs participarem desse mercado, e as inovações mais perceptíveis são: obrigação da inscrição no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga (RNTRC); os veículos registrados precisam ser identificados mediante marcação nas laterais externas da cabine de cada veículo e de cada reboque ou semireboque em ambos os lados, e em locais visíveis; quando se tratar de Empresa de Transporte Rodoviário de Cargas (ETC), esta deverá possuir um técnico responsável pelo cumprimento das normas perante seus clientes; os Transportadores Autônomos de Cargas (TACs) precisam realizar curso específico de capacitação; obrigação da emissão de Contrato que caracterize os serviços; estabelece documentos de porte obrigatório; estabelece infrações sobre todas as obrigações.
- Resolução 3535/2010: estabelece normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC). Prezando mais uma vez favorecer o consumidor dos serviços, esta resolução estipula algumas exigências: as ligações ao SAC serão gratuitas; garantir às pessoas deficientes auditivas ou de fala atendimento especial imediato; tempo de espera da ligação não poderá ultrapassar sessenta segundos; serviço disponível, ininterruptamente, durante 24 horas por sete dias por semana com algumas exceções relacionadas a serviços de fretamento.

#### **4.3 Inovações a serem implantadas**

Há um programa na ANTT, em atual fase de estudos e complementações finais, que propõe inovações no setor de transporte e que está previsto para ser implementado em março de 2014. Este programa se chama PROPASS, uma licitação que irá renovar a frota de veículos de várias empresas visando uma melhor prestação de serviços. O programa prevê também que os novos veículos possuam um chip, que informará com facilidade e rapidez sobre as localizações e as condições dos veículos em tempo real.

#### **4.4 Inovação por coerção**

Quando questionado sobre como a ANTT influencia a inovação, um dos entrevistados comentou:

*Por meio de resolução e é um estímulo coercitivo. Através das normas coercitivas ou seja sob pena de ser multado. (Técnico em Regulação de Transportes Terrestres)*

Esta ideia parte do princípio que todas ou a maioria das inovações que os entes regulados realizam, seja para melhorar a qualidade do serviço, do produto, ou de ambos, só existem quando a ANTT os força por meio de aplicação de multas, infrações e penas. O ente regulado portanto é engessado, pois tem que atuar dentro da legalidade, e no caso de transporte terrestre, precisa obedecer as regras da ANTT de acordo com as diretrizes das resoluções. Ao gerar as suas resoluções a ANTT se foca, em como fazer com que o ente regulador inove para atender a demanda dos serviços.

A inovação por coerção então é uma visão que se tem sobre como a ANTT estimula a inovação nas empresas e, aqui, pode-se levar em consideração o índice de multa ou infrações por empresa. Este índice é então um indicador que a ANTT possui, que informa a quantidade de multas ou infrações que cada ente regulador tem e, portanto, é um índice que informa se as empresas estão inovando pouco ou muito.

#### **4.5 Aplicação de multas e inovação**

Dentro da entrevista, esse tema foi o que obteve os mais diferentes tipos de respostas e comentários como pode ser percebido nos seguintes trechos:

*Quanto menor a quantidade de multas, desde que as empresas estejam sendo fiscalizadas, pois a empresa pode ter poucas multas porque está sendo pouco fiscalizada, e cumprindo com as exigências, melhor, uma vez que ela estará de forma correta e inovando para garantir a qualidade. Quanto mais multas pode ser um reflexo de que a empresa não está cumprindo com as exigências e inovando menos. (Especialista em Regulação de Transporte Terrestres)*

*[...] o que inova o mercado é criar regras para os investidores, para entrar no mercado e obter o objetivo de lucrar. (Especialista em Regulação de Transporte Terrestres)*

*Considerando que são inovações coercitivas, a relação é direta entre multas e inovação, quanto mais multas há mais inovação sendo que elas vão seguir a lei que forçam a estimulação da inovação. (Técnico em Regulação de Transportes Terrestres)*

*[...] o ideal seria que não se tivesse multa, quando penaliza alguém quer dizer que a empresa irá mudar a forma de atuação para não ser penalizada de novo. Quanto mais multa tem a empresa, esta estaria atuando de forma errada e menos inovativa. Quanto menos, mais se respeita a lei e mais inova-se. (Especialista em Regulação de Transporte Terrestres)*

As aplicações de multas da ANTT abordam diversos aspectos, entre eles: segurança, eficiência, qualidade e, respeito a contratos.

Em um ambiente ideal, todas as empresas que a ANTT regula estariam respeitando as regras e sofrendo quantidades próximas de zero em relação à multas. Mas o Brasil, está longe de um ambiente ideal, então há quantidades variadas de multas em todos os tipos de empresas relacionadas a transporte terrestre. Então, partindo de um princípio que as empresas que são mais multadas, são forçadas a inovar mais para respeitar contratos ou melhorar a qualidade de serviço, o índice de multas pode ser um sinônimo de inovação. Por outro lado, por esse raciocínio uma empresa pouco multada seria considerada pouco inovativa. Claramente essa questão é controversa e demanda posterior investigação.

#### **4.6 Estudos sobre o mercado**

Na ANTT, todos os servidores estão sujeitos à serem nomeados para compor a Agenda Regulatória. As atividades básicas dessa agenda consistem no estudo de determinados assuntos como, por exemplo, o transporte de passageiros ou a concessão de rodovias ou ferrovias, para propor regulamentações ou alterações das resoluções existentes para que haja uma melhora. Esta melhora está ligada a diversos quesitos, que podem ter relação com inovação em processos, em produtos em serviços, administrativas, na estrutura organizacional ou na capacitação de pessoas.

No entanto, as inovações propostas por servidores não devem ser avaliadas somente no quesito de ser uma criação ou uma nova tecnologia. Essas novas tecnologias custam um preço, e este investimento precisa ser avaliado para saber se realmente vale a pena. Não adianta forçar uma empresa de transportes investir em uma tecnologia que melhorará o serviço se a população irá sofrer algum tipo de prejuízo, com por exemplo com o aumento de preços de tarifas. A avaliação do investimento é portanto outro lado importante neste tipo de estudo.

#### **4.7 Criação de indicadores**

Esta ideia foi bastante comentada e talvez a que mais influenciaria na inovação das empresas. Como observado por um dos entrevistados:

*A ANTT poderia inovar o mercado por meio de regras que estimulassem a melhoria da prestação dos serviços. Exemplo: criação de indicadores de desempenho, que se em caso em que a empresa alcançasse o índice mínimo ela seria beneficiada com algum tipo de isenção de imposto ou tarifa e seria um exemplo de estímulo à inovação. (Especialista em Regulação de Transporte Terrestres)*

A ANTT poderia então estimular a inovação ao criar indicadores ou metas, para os entes regulados atingirem em determinado tempo, e estes indicadores estariam estabelecidos em contrato. Ao estabelecer indicadores, as empresas estariam de certa forma forçadas a alcançá-los essas metas sob alguma pena que envolveria perda de benefícios ou privilégios.

Uma empresa que seja líder em vendas ou em qualidade de serviço poderia ser definida como parâmetro a ser atingido, incentivando assim outras empresas a atingir os níveis de excelência que a empresa líder tem. Para definir uma líder, seria necessário, além das informações já comunicadas periodicamente à ANTT, como por exemplo lucro, despesas operacionais e quantidade de veículos na frota, informações diretas do público que utiliza o serviço ou seja, seriam necessárias pesquisas de campo para tal definição.

#### **4.8 Como a ANTT pode incentivar mais a inovação**

Algumas sugestões foram levantadas em relação a este tema. Seguem as mais relevantes:

- A ANTT poderia oferecer, para as empresas que trouxeram inovações tecnológicas em benefício da população, alguma forma de isenção de taxas, parcelamento de dívidas e até perdão dessas dependendo do caso.
- Utilizando como exemplo a ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), que realiza atividades de interação com o mercado regulado por meio de congressos, workshops, visitas técnicas e visitas temáticas a ANTT poderia, com essas mesmas realizações, diminuir a distância existente entre ente regulador e regulado. Quando se aumenta as interações entre atores, as inovações também tendem a aumentar. (Sbragia e Stal, 2004).
- Novas propostas ou alterações de resoluções.. O ente regulado está, de certa forma, engessado, e a única maneira de responder à ANTT e à sociedade ao mesmo tempo é inovando.

## **5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

As teorias apresentadas no referencial teórico abordaram três diferentes assuntos: Agências Reguladoras, Inovação e Sistemas de Inovação.

Quanto ao papel de agências reguladoras, observou-se grande coerência em relação às posições apresentadas nas entrevistas com aquilo que foi abordado por Silva (2002) e Pereira (2003), os quais explicam que é necessário assegurar uma boa qualidade em relação à prestação de serviços, identificando por meio de contratos e resoluções o que o ente regulado deve fazer.

O tipo de inovação mais comentado nas entrevistas foi a inovações proposta por resoluções criadas pela ANTT. Tendo por base as ideias de Zaltman, Duncan e Holbek (1973) que afirmam que inovação é uma adoção de mudança, no caso por parte das empresas reguladas, que precisam mudar a forma de agir de acordo com o que foi regulamentado, a influência da ANTT na inovação foi percebida. Quando a ANTT propõe uma resolução e especifica que o que foi estipulado passará a vigorar, por exemplo, depois de cento e oitenta dias após a publicação no Diário Oficial da União, isso pode ser visto como um exemplo de inovação incremental (Damanpour 1991) por parte das empresas reguladas.

Como foi comentado nas entrevistas, o ente regulado precisa inovar para que consiga agir dentro da lei. Nesse contexto, Viotti (2005) comenta que o sucesso das empresas estão diretamente relacionados e dependem de como elas absorvem conhecimentos e inovações.

As agências reguladoras, conforme comenta Stal (2007), fazem parte de um Sistema Nacional de Inovação (SNI), juntamente com universidades, escolas e outras instituições que juntam esforços para desenvolver e difundir inovações. De acordo com a pesquisa aqui realizada, essas agências vêm cumprindo um papel importante no estímulo a inovação, porém, há ainda muito o que fazer para aumentar seus impactos positivos nos setores regulamentados.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa teve como objetivo analisar como a ANTT influencia a inovação das empresas reguladas e, com isso, o problema de pesquisa foi respondido, mostrando como é a atuação, em relação à inovação, de uma agência reguladora no Brasil. Um dos papéis da agência é influenciar a inovação e foi visto que há

influência. Talvez não seja a melhor forma de incentivo existente, mas considerando a realidade brasileira, o papel da agência é muito importante não somente em relação à inovação. Quanto à quantidade de inovação promovida pela ANTT, pode-se considerar que quanto mais a ANTT fiscaliza, mais a inovação é promovida. E no contexto de futuras propostas de inovação, o trabalho realizado pela agência é constante para a criação de programas que beneficiarão o setor.

### **6.1 Limitações**

Dentro das limitações, pode-se considerar que o pouco tempo disponível para a realização deste tipo de trabalho prejudicou, pois poderia ter sido feita uma exploração maior de outros setores dentro da ANTT, tendo em vista que as entrevistas realizadas foram com servidores públicos de um mesmo setor.

### **6.2 Sugestões de Pesquisa**

Há outras nove agências reguladoras no Brasil que também precisam influenciar a inovação dos entes regulados e, por isso, seria interessante a replicação de pesquisas deste tipo nessas outras agências. Há também setores na ANTT que atuam na prática, em campo, fiscalizando os entes regulados e, portanto, esses são outros lugares passíveis de pesquisa. Por fim, poderiam ser conduzidas investigações para pesquisar entes regulados, de maneira a obter um outro tipo de visão ou perspectiva sobre o mesmo assunto.

## 7 REFERÊNCIAS

ARANHA, Márcio I. Agências: sua introdução no modelo jurisdico-administrativo brasileiro. In: PEREIRA, Claudia (Org). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 165-180

BAUER, Martin W, GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. 5. Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

STAL, Eva. Inovação tecnológica, sistemas nacionais de inovação e estímulos governamentais à inovação. In. MOREIRA, Augusto, QUEIROZ, Ana Carolina S. *Inovação organizacional e tecnológica*. São Paulo: Thomson Learning, 2007. p. 23-54

FERNANDES, Marcela. As agências reguladoras no contexto do estado democrático de direito. In PEREIRA, Claudia (Org). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 181-204

FLEURY, Afonso Carlos Corrêa. *Aprendizagem e inovação organizacional*. São Paulo: Atlas, 1995.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. *Estudo de Caso: fundamentação científica: subsídios para coleta e análise de dados: como redigir o relatório*. Disponível em: <<http://online.minhabiblioteca.com.br/books/9788522464753/page/7>> Acesso em 08 out. 2013.

LAKATOS, Eva M. *Fundamentos de metodologia científica*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LASTRES, Cassiolato, ARROIO, Ana. *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.



LASTRES, H. M. M. . *Gestão e inovação e sistemas nacionais de inovação: a experiência japonesa*. Brasília: Sebrae, 1996.

LEHFELD, Lucas de Souza. *Controle das agências reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2008.

MOREIRA, Augusto, QUEIROZ, Ana Carolina S. *Inovação organizacional e tecnológica*. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

PEREIRA, Claudia. *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

SILVA, Fernando Quadros. *Agências reguladoras*. Curitiba: Juruá, 2002.

VENTURA, Magda M. *O estudo de caso como modalidade de pesquisa*. Disponível em:  
<[http://www.polo.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/o\\_estudo\\_de\\_caso\\_como\\_modalidade\\_de\\_pesquisa.pdf](http://www.polo.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/o_estudo_de_caso_como_modalidade_de_pesquisa.pdf)> Acesso em 5 out. 2013.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamentos em Métodos*. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.